



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 lutego 2025 r.

Poz. 1397

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.122.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 lutego 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/53/25 Rady Gminy Koszarawa z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Koszarawa, w części określonej w § 4 ust. 5 uchwały, jako sprzecznej z art. 25 ust. 4 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 stycznia 2025 r. Rada Gminy Koszarawa podjęła uchwałę Nr X/53/25 w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Koszarawa, dalej jako: *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 25 ust. 4, 6, 7 i 8 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 stycznia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 25 ust. 4, ust. 6 i ust. 8 ustawy:

4. Na zasadach ustalonych przez radę gminy radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych.

6. Wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie 2,4-krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 2692 oraz z 2024 r. poz. 123).

8. Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego.

Na podstawie powołanego przepisu ustawy rada gminy powinna zatem określić zasady, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Wymaga zaznaczenia, że ustawodawca posłużył się w przepisie art. 25 ust. 4 ustawy terminem *dieta*, ale nie zamieścił w przepisach legalnej definicji tego pojęcia. Jednakże zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych uznaje się, że dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym. Tym samym przyjąć należy, że art. 25 ust. 4 ustawy zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego. Ponadto, treść art. 25 ust. 8 ustawy przesądza o konieczności zróżnicowania wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego, a więc m.in. funkcji przewodniczącego

i wiceprzewodniczącego rady oraz przewodniczących komisji (stałych i doraźnych) i inne obszary zaangażowania radnych.

Jednocześnie regulacjami uchwały, podjętej na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie, winny być objęte również m.in. następujące sytuacje: gdy radny przez dłuższy okres czasu nie wykonuje obowiązków wynikających z pełnionej funkcji; gdy nie odbywa się ani posiedzenie komisji, ani sesja rady gminy w danym miesiącu itd. – czyli sytuacje, gdy radni nie ponoszą określonych kosztów związanych z pełnieniem funkcji. W przeciwnym razie dieta ustalona w stałej kwocie ma charakter ryczałtu miesięcznego, przez co traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnego od kosztów związanych z pełnieniem funkcji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 292/19, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2120/19 i sygn. akt II SA/Wa 2121/19, opublik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały należy wskazać na jej § 4 ust. 5, który stanowi, że: *Wysokość diety nie ulegnie zmniejszeniu jeśli nieobecność na sesji rady lub posiedzeniu komisji nastąpi z przyczyn losowych niezależnych od radnego (np. choroba, awaria techniczna), a radny złoży na ręce Przewodniczącego Rady oświadczenie na piśmie w terminie 7 dni od dnia sesji lub posiedzenia.*

W tym miejscu należy zauważyć, że w sytuacji, gdy radny w czasie swojej nieobecności podczas pracy rady lub jej organów nie wykonuje innych czynności związanych z pełnieniem mandatu radnego, to nie powinien otrzymać diety, chociażby ta nieobecność była usprawiedliwiona. Przyznanie diety dla radnego w powyższej sytuacji stanowiłoby zaprzeczenie jej kompensacyjnego charakteru (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 13 września 2023 r. sygn. akt II SA/Bd 326/23, opublik. CBOSA).

Tym samym wystąpienie takich okoliczności, które powodują nieobecność na sesji rady lub posiedzeniu komisji, jak wskazane przez Radę ww. przepisie uchwały, czyli: *przyczyn losowych niezależnych od radnego (np. choroba, awaria techniczna)* nie może stanowić podstawy wypłacenia diety. W takiej sytuacji radny nie ponosi bowiem kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Jak bowiem wskazuje się w orzecznictwie, skoro dieta sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem określonej funkcji, to osoba pełniąca tę funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków poniesionych w związku jej wykonywaniem, a nie z tytułu samego faktu bycia taką osobą (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 sierpnia 2020 r. sygn. akt II SA/Go 319/20, WSA w Opolu z dnia 21 lipca 2015 r. sygnatura akt: II SA/Op 177/15, opublik. CBOSA) Bez znaczenia przy tym jest okoliczność, czy nieobecność radnego ma charakter zależny, czy też niezależny od niego.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, § 4 ust. 5 analizowanej uchwały narusza w sposób istotny art. 25 ust. 4 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest jednak doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wskazanej na wstępie części uchwały.

Opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr X/53/25 Rady Gminy Koszarawa z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy

Koszarawa, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz